

ד' באב התשפ"א

13 ביולי, 2021

לכבוד

מר עדי קופלוביץ'

מרכז ועדת המכרזים (פרישת רשתות ניחות מתקדמות באזורי תמרוץ)

באמצעות דוא"ל: kalkala2@moc.gov.il

משרד התקשורת

שלום וברכה,

הנדון: התייחסות לקול הקורא בעניין עידוד פרישת רשתות סיבים באזורי תמרוץ

איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר) ("איגוד האינטרנט")¹, מתכבד להגיש את התייחסותו לקול הקורא שפרסם משרד התקשורת בנושא "עקרונות לקיום מכרזים לשם מתן או הרחבת רישיון לפרישת רשת מתקדמת למתן מענקים כספיים לעידוד פרישת רשתות ניחות מתקדמות באזורים נעדרי כדאיות כלכלית" ("הקול הקורא" או "המכרז המתוכנן").

א. הצורך בהעמדת ניתוח עלויות הפריסה שביצעה בזק לעיון המתמודדים במכרז המתוכנן

כידוע, אזורי התמרוץ שעליהם יתמודדו המשתתפים במכרז המתוכנן הם האזורים שחברת בזק בחרה שלא לפרוש בהם רשתות סיבים, לאחר שהעריכה את הכדאיות הכלכלית המשוערת של האזורים הסטטיסטיים ברחבי הארץ.

מטבע הדברים, מידת אי-הכדאיות הכלכלית של האזורים השונים והסיבות לכך אינם ידועים למתמודדים הפוטנציאליים במכרז, כך שהם נדרשים לתכנן את הצעותיהם בתנאים של אי-ודאות באשר לרווח והעלות הפוטנציאליים של האזורים הסטטיסטיים השונים עליהם הם מתמודדים. כמובן, סביר להניח שהמתמודדים הפוטנציאליים יערכו בדיקות והערכות באשר לפוטנציאל הרווח והעלות של האזורים הסטטיסטיים השונים כדי להפיג במידת מה את אי-הודאות, אך שיקולי יעילות ומקסום רווחה מצרפית מצדיקים להעמיד לרשות המתמודדים את המידע והניתוח שביצעה חברת בזק ביחס לאזורים שבהם היא החליטה שלא לפרוש, כבסיס להחלטה שקיבלה.

¹ איגוד האינטרנט הישראלי הוא עמותה בלתי תלויה וללא כוונת רווח, המנהלת שתי תשתיות אינטרנט חיוניות בישראל - מרשם שמות המתחם המדינתי (.il) והפצת המידע על אודותיו ל-DNS, ומחלף האינטרנט הפנים-מדינתי (IIX). האיגוד הוכרז בשנת 2018 כמפעיל "מערכת ממוחשבת חיונית" על פי חוק הסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 והוא מונחה על ידי מערך הסייבר הלאומי לענייני הגנת הסייבר של מערכת זו. במקביל לפעולתו התשתיתית, פועל האיגוד לקידום ושמירה על עקרונות דמוקרטיים בפעולתו של האינטרנט כתשתית טכנולוגית, מחקרית, חינוכית, תרבותית ועסקית בישראל. למידע נוסף, ראו <https://www.isoc.org.il>.

העברת המידע והנתונים שברשות בזק באשר לעלויות המשוערות של פריסה באזורי התמרוץ ממקסמת את יעילות המכרז (ובהתאמה את יעילות הליך הפריסה באזורי התמרוץ), באמצעות הפחתת מידת חוסר הוודאות של המתמודדים במכרז המתוכנן וחסכון בעלויות איסוף המידע אודות מאפייניהם של האזורים הסטטיסטיים נושא המכרז. יתרה מכך, העמדת שיקולי הפריסה של בזק (או לפחות אפיון הגורמים השונים לחוסר הכדאיות הכלכלית של האזורים בהם בזק בחרה שלא לפרוס, מבלי לחשוף את מכלול שיקוליה העסקיים בבחירת האיזורים) אינה צפויה לפגוע אינטרסים כלכליים או אחרים של בזק – שכן ממילא מדובר באזורים שאין היא מתכוונת להתחרות בהם.

ב. מגבלות המכרז להבטיח פריסה באזורים הלא-כדאיים במיוחד מקרב אזורי התמרוץ

כאמור, הנחת העבודה של משרד התקשורת והבסיס לשיטת התמרוץ היא שאזורי התמרוץ עליהם מתחרים במכרז, ככלל, אינם כדאיים מבחינה כלכלית – נוכח עלויות סלילה גבוהות ו/או פוטנציאל רווח נמוך. עם זאת, ברור כי גם בקרב האזורים הסטטיסטיים שהוגדרו כאזורי תמרוץ קיים מדרג של אי-כדאיות. על כן, סביר להניח כי למכרז המתוכנן (או לפחות בהפעלתו ראשונה) לא יוגשו כלל הצעות לפריסה באזורי גיאוגרפיים מרוחקים או דלילי אוכלוסייה במיוחד, אשר לרוב גם מתאפיינים במצב סוציו-אקונומי ורמת שירותים נמוכים.

אכן, ככל שיוותרו אזורים גיאוגרפיים שלא הוקצו במכרז עומדת האפשרות לקיים מכרז נוסף ומנגנון סובסידיות מותאם לתחרות על האזורים שהכדאיות הכלכלית בהן עבור חברות התקשורת היא נמוכה במיוחד. עם זאת, משמעות הדבר היא עיכוב משמעותי בהגעת תשתיות תקשורת מתקדמות לאזורי הפריפריה הגיאוגרפית או הכלכלית, כמו גם עלויות סובסידיה גבוהות במיוחד הנדרשות לתמרוץ סלילת תשתית סיבים לאותם אזורים לא-כדאיים במיוחד.

למעשה, התובנה לפי נדרשת התערבות רגולטורית כדי למנוע הדרה של אזורים גיאוגרפיים לא-כדאיים במיוחד מהמכרז עוגנה על ידי המחוקק בסעיף 14ד(ה) לחוק התקשורת, המעניק לשר התקשורת את הסמכות להורות כי שיעור של עד 15% ממשקי הבית באזורי התמרוץ שיכללו בהצעות המתמודדים יהיו בתחומים גאוגרפיים שיוורה. סעיף החוק מוסיף ומונה את השיקולים אותן רשאי שר התקשורת לשקול לעניין זה, לרבות המצב הבטחוני באותו תחום, מצב סוציו-אקונומי ורמת השירותים, צפיפות, מיקום גיאוגרפי לרבות ריחוק מריכוזי אוכלוסייה וממרכז הארץ והצורך בצמצום פערים בין אותו תחום לבין קבוצות או אזורים אחרים.

עם זאת, מסמכי המכרז המתוכנן אינם כוללים הוראות או מנגנונים ליישום הוראות השר באשר לאזורים גיאוגרפיים ספציפיים שיכללו בהצעות המתמודדים, כך שעולה הרושם לפיו אין בכוונת השר להפעיל את סמכות זו טרם הסיבוב הראשון של המכרז והקצאת כספי קופת התמרוץ. ככל שהשר לא יפעיל את סמכותו כאמור, הקביעה היכן ייפרסו סיבים בעתיד הקרוב תיוותר להכרעה הבלעדית של כוחות השוק, כאשר סביר להניח כי המתמודדים לא יגישו כלל הצעות עבור האזורים הלא-כדאיים במיוחד.

על כן, איגוד האינטרנט הישראלי קורא לשר התקשורת להפעיל את סמכותו לפי סעיף 14ד(ה) לחוק התקשורת ולהורות ולכלול מספר מוגבל של "אזורי חובה" אותם נדרשים המשתתפים במכרז לכלול (או לפחות הצעות בעלות היקף גיאוגרפי רחב). זאת, על מנת להבטיח שהתקדמות הפריסה באזורי התמרוץ לא תעשה רק בהתאם לכדאיות הכלכלית היחסית של האזורים הגיאוגרפיים.

בצד זאת, ניתן להציע אסטרטגיה חלופית להבטחת נגישותם של כלל אוכלוסיית ישראל לתשתיות אינטרנט במהירות אולטרה-גבוהה, באמצעות ויתור על פריסת תשתית סיבים לאזורים מרוחקים – לטובת הבטחת כיסוי סלולרי מדור 5. זאת, נוכח קיומו של קונצנזוס מדעי ומקצועי לפיו טכנולוגיית הדור החמישי בסלולר יכולה לספק חלופה אפקטיבית ויעילה לתשתיות סיבים נייחות,² המייתרת את הצורך בפעולות סלילה מורכבות ויקרות לכל בית או שכונה.

על כן, גם אם משרד התקשורת סבור כי יש נחיצות בפריסה של תשתיות סיבים ברחבי המדינה, ניתן להחריג מכך יישובים שהכדאיות הכלכלית של פרישה או הפעלת סיבים בהם היא נמוכה במיוחד, "תמורת" הבטחת קיומו של כיסוי סלולרי מדור 5 באותם יישובים בעתיד הקרוב. גם מבחינה כלכלית מהלך זה צפוי למקסם את האינטרס הציבורי בנגישות כלל ארצית לתשתיות אינטרנט אולטרה-מהירות, כניצול אפקטיבי ויעיל יותר של קופת התקצוב.

נשמח לעמוד לרשותכם בכל הבהרה שתידרש, לרבות הפניות לחומרים מקצועיים אודות מאפייניהן של רשתות דור 5 כחלופה אפקטיבית (ולעיתים אף עדיפה) לתשתיות אינטרנט מבוססות סיבים אופטיים.

ניתן לפנות אלינו באמצעות הדוא"ל: policy@isoc.org.il

בברכה ובכבוד רב,

עו"ד יורם הכהן
מנכ"ל
איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

ד"ר אסף וינר
ראש תחום רגולציה ומדיניות
איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

העתיקים:

ד"ר עופר רז-דר, סמנכ"ל כלכלה, משרד התקשורת
הוועד המנהל, איגוד האינטרנט הישראלי (ע"ר)

² Dzogovic et al., *Bringing 5G Into User's Smart Home*, IEEE (2019); Steve McCaskill, *5G Internet: IS 5G broadband a viable alternative to fiber?*, 5Gradar (4.11.2020); Rob Pegoraro, *Can 5G replace everybody's home broadband?*, ArsTechnica (12.11.2020); David Nield, *How 5G Could Replace Your Home Broadband Connection*, Gizmodo (11.2.2021); Steve McCaskill, *5G Internet: IS 5G broadband a viable alternative to fiber?*, 5Gradar (4.11.2020)